关于《中共眉山市委关于构建新型城乡基层治理体系的决定》的说明

（2020年1月9日）

慕新海

受市委常委会委托，我就市委《决定》起草情况，向全会作说明。

一、《决定》稿的主要考虑

市委常委会研究，这次市委全会《决定》的主题是：深入贯彻党的十九届四中全会精神和省委十一届六次全会部署，加快构建新型城乡基层治理体系。确定这个主题，主要有三个方面考虑。

第一，这是贯彻中省部署的具体实践。党的十九届四中全会是当今世界正经历百年未有之大变局、我国正处于实现中华民族伟大复兴的关键时期，召开的一次历史性会议。中央全会通过的《决定》，深刻回答了中国特色社会主义制度和国家治理体系“坚持和巩固什么、完善和发展什么”这个重大政治问题，并为推动各方面制度更加成熟定型明确了时间表、路线图。省委召开十一届六次全会，立足长远、突出重点，把城乡基层治理制度创新和能力建设作为全局性、基础性、紧迫性的治理问题，进行专题研究并作出决定，讲清了大势、讲明了方向、讲出了基层心声，擂响了推动治蜀兴川再上新台阶的奋进鼓点。

只有基础坚固，治理才能稳固。习近平总书记指出，“治国安邦重在基层，党的工作最坚实的力量支撑在基层，最突出的矛盾和问题也在基层”。眉山是四川最年轻的城市，既处于城镇化、工业化“双加速期”，面临城市集聚化、乡村空心化趋势下的治理新课题；也处于转型发展、创新发展、跨越发展的关键时期，面临重塑区域经济新格局、形成全域开放新态势的历史任务。尤其是，市委提出了建设“开放发展示范市、大都市区副中心、高质量发展先行区”的城市总体定位，这就要求我市城乡基层治理也要高点定位，转变传统的治理模式和理念，以更为完备的基层治理体系与之相适应，提升基层治理的科学化、精细化、现代化水平。这样的市情实际，决定了基层治理意义重大、任重道远。这次全会把构建新型城乡基层治理体系作为重要的治理问题，进行集中研究并作出决定，体现了市委紧跟看齐与使命担当相统一、问题导向与具体实践相结合的政治自觉和行动自觉。

第二，这是顺应城乡发展的系统改革。从历史沿革看，眉山过去是一座传统农业市，建区设市之初，中心城区长宽“三里三”，只有“九街十八巷”，是典型的小城市带大农村。在之后的23年中，地委和历届市委坚定不移融入成都、做大城市，推动城乡形态发生了深刻变化。一方面，农村人口持续减少。从家庭联产承包责任制到农村土地“三权分置”改革，极大解放和发展了农村生产力，农业从小农经济向规模经营转变，农村人口也经历了“离土不离乡”“离乡也离土”“离土不回乡”的阶段性变化，农村户籍人口占全市的比重由87%下降到53.68%，其中很多农民完全脱离了土地经营，或外出打工、或就近入城，变成了新市民。同时，经过乡镇行政区划调整改革，全市乡镇数量减少了51个，乡镇辖区面积更大、人口更多，这都对加强农村基层组织建设、提高农民组织化程度、提升农村公共服务水平提出了更高要求。另一方面，城市规模迅速扩大。随着城镇化的快速推进，大量人口从农村进入城市，我市城镇化率由15.6%提升至48.44%，中心城区人口从9.7万人增加到55.6万人，城市治理任务愈加繁重；随着市场化改革深入推进，“单位人”逐步变为“社区人”，对社区服务的依赖度越来越高，社会治理落脚点从单位转向社区。由于城市规模的迅速扩张，不同程度存在着“重建设轻治理”“重经济效益轻社会效益”的现象。

在这样的城乡发展背景下，我市基层治理的理念、架构、方式、效能等还存在不相适应的地方。主要表现在：一是党的领导“缺位”。一些基层党组织领导核心作用发挥不充分，社区大党建体系不完善，党组织延伸不够、触角不宽，与各类社会组织关系不够清晰，党员在基层治理中的参与度不高。二是基层权责“失衡”。基层责任多、权力少，对职能部门也没有调度权，既面临“责任无限大、权力无限小”的困境，又陷入了“看得见的管不了、管得了的看不见”的难题。三是资源匹配“不足”。基层治理普遍存在人力、物力、财力投入不足的问题，集体经济发展缓慢，城市社区阵地建设不到位，严重制约了社区的功能、服务和发展。四是队伍建设“滞后”。村（社区）现任干部和后备干部力量匮乏，社区工作者、网格员队伍薪酬体系不健全，离专业化、专职化的要求还有很大差距。面对这些矛盾，必须顺应发展趋势和时代潮流，以改革创新精神，一项一项研究、一件一件破解，聚力解决好城乡基层治理的体制性障碍、机制性梗阻和政策性问题。

第三，这是造福眉山人民的重大举措。习近平总书记强调，“为民的事无大小，大量工作在基层”。我们每个人都生活在城乡基层，急难愁盼的事情要靠基层解决，加强基层治理最能让群众得实惠、享平安。一是改善城乡环境，让老百姓更有获得感。在农村，需要重点做好垃圾污水处理、厕所革命、村容村貌提升，建设美丽乡村。在城市，需要重点推进老旧小区改造，加装电梯、配备充电桩和体育健身设施，建设宜居社区。之前到彭山调研，他们的老旧小区“六步七化”标准化改造就做得很好，实现了让“旧”小区焕发“新”面貌。二是优化城乡服务，让老百姓更有幸福感。现在群众腰包鼓了，期盼更好的教育、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更丰富的精神文化生活，同时还有诸如居家养老、子女临时托管、邻里活动等多样化需求要满足，未来城乡公共服务供给需要有一个量的提升、质的突破。三是促进城乡和谐，让老百姓更有安全感。社会安定才能人心安稳。当前，群众在民主法治、公平正义、安全稳定等方面的需求不断增长，参与社会治理的意愿日益强烈，需要创新社会自治机制，才能顺应民意、少走弯路、避免失误。这些都迫切需要我们加强城乡基层治理，及时解决好群众的操心事、烦心事、揪心事，更好满足群众日益增长的美好生活需要。

为高质量做好《决定》起草工作，去年12月上旬，市委成立了起草组，在市委常委会直接领导下开展工作。一个月来，起草组几上几下、数易其稿。期间，广泛听取了市级部门、乡镇（街道）意见建议，赴基层开展调查研究，形成了《决定》初稿。12月25日—27日，征求了有关方面意见，并召开各民主党派市委、市工商联和无党派人士座谈会听取意见建议。对这些意见建议，起草组作了认真研究、充分吸收。12月27日，市委常委会会议对《决定》初稿进行讨论，同意提交市委全会审议。

二、《决定》稿的基本框架

《决定》稿把基层治理作为一项系统工程，进行全局谋划、整体设计。在主要内容上，坚持把贯彻党的十九届四中全会精神和习近平总书记有关重要论述作为主线，对标对表省委十一届六次全会部署，明确了基层治理“核心是党的领导、重心在城乡村社、关键靠制度创新”的理念，提出了“一核引领、两域善治、三治融合、四化联动、五强保障”的思路，把基层治理作为一项系统性工程，突出制度设计的全局性、整体性、协同性，着力构建系统完备、简约高效的基层治理体系，努力走出一条具有时代特征、眉山特色的基层治理现代化路子。

在框架布局上，《决定》稿全文由6部分构成，共20条，分为两大板块。第一板块为第一部分，是总论，主要阐述重大意义、基本原则和目标任务。第二板块为分论，由第二至第六部分构成，明确了构建新型城乡基层治理体系各个领域的重要工作。《决定》稿每个部分都针对性地提出举措，写法上开门见山、直奔主题，不穿靴戴帽、不面面俱到，力求写出“干货”。对于《决定》稿提出的构建新型城乡基层治理体系，主要体现在以下五个方面：

一是完善“一核引领”基层治理体制。《决定》稿提出，一核引领就是要旗帜鲜明坚持党的全面领导，强化基层党组织在基层的领导核心地位，将各类社会资源通过党组织这个纽带汇聚起来。为此，纵向上构建党的领导治理架构，完善“乡镇（街道）党组织—村（社区）党组织—村居民小组（城市小区）党组织”三级架构，形成高效联动、上下贯通、运转灵活的组织体系；横向上构建多元协同治理格局，推行乡镇（街道）“大工委”制和区域化党建联席制度，把区域内关系互不隶属、层级高低不同、领域多元多样的各类党组织和社会组织连接起来。微观上构建党员参与治理载体，推动在职党员、退休党员、“两新”党员、“两代表一委员”广泛参与城乡社区治理，实行党员“到小区亮身份、向网格员报到”。这些举措，目的就是要搭建一张横向到边、纵向到底的党组织网络，把党员组织起来，把社会力量凝聚起来。

二是健全“两域善治”基层治理机制。《决定》稿提出，两域善治就是要根据乡村和城市的不同特点，顺应城乡形态深刻重构、社会结构深刻变化的时代背景，因地制宜健全农村乡镇村组、城市街道社区的治理机制。为此，在农村健全现代乡村治理机制，围绕优化乡村治理空间布局、健全乡村惠民服务机制、建立“美丽宜居乡村”建设长效机制，推动治理效能提质、服务覆盖延伸、村容村貌改善，建设更美丽的乡村。在城市健全高效城市治理机制，围绕推进街道社区赋权扩能、健全市民服务管理机制、建立城市环境综合治理机制，推动基层聚焦主责主业、提升公共服务水平、促进社区环境改善，建设更美好的城市。这些举措，目的就是要着眼高品质生活、高效能治理，推进城乡形态、城乡服务、城乡环境同步提升，不断擦亮美丽宜居的城乡底色。

三是提升“三治融合”基层治理能力。《决定》稿提出，三治融合就是要提升自治、法治、德治相结合的基层治理能力，打造共建共治共享的基层治理新格局。为此，围绕激发群众自治活力，探索农村集体经济有效实现形式，创新协商议事形式和活动载体，推动治理机制与社会组织、治理载体和社会力量协同发力。围绕提升法治保障能力，从立法、司法、执法、普法和化解矛盾纠纷等方面着手，运用法治方式解决社会治理顽疾，把城乡基层社会治理纳入法治化轨道。围绕增强德治教化功能，挖掘优秀传统文化，开展新时代文明实践活动，全力创建文明城市，为治理凝聚深厚的精神文化力量。这些举措，目的就是要坚持自治为基、法治为本、德治为先，塑造“事事有人管、人人都守法、处处都讲礼”的城乡基层治理新局面。

四是创新“四化联动”基层治理方式。《决定》稿提出，四化联动就是要推动基层治理网格化管理、信息化指挥、扁平化执法、就近化服务，实现“网格呼叫、平台调度、队伍下沉、就近服务”。为此，在网格化管理上，建立网格化管理服务事项准入制度，探索构建“一格三员”工作体系，形成全域覆盖、全网整合的网格化管理服务格局；在信息化指挥上，探索“1+6+4”基层综合治理指挥体系，利用信息化手段加强网格化管理，实现“网格呼叫+中心接件+分类派单”；在扁平化执法上，按照乡镇（街道）主战、市县部门主建的原则，赋予乡镇（街道）对派驻力量的指挥权、网格员呼叫权，使执法力量向基层延伸下沉；在就近化服务上，坚持“统一规划、部门协同、因地制宜、分类实施”，建设社区邻里中心，达到服务就近供给、建设幸福社区的目的。这些举措，目的就是要坚持“网格一盘棋、指挥一平台、执法一条链、服务一中心”，实现资源上下链接、力量内外联动、服务就近供给。

五是做实“五强保障”基层治理支撑。《决定》稿提出，五强保障就是要鲜明政策向基层倾斜、资源向基层下沉的导向，强化组织领导、人才支撑、资金投入、示范创建、激励约束五大保障。为此，明确了成立市委城乡基层治理委员会，将基层组织活动经费等纳入财政预算，扩宽基层人才渠道，开展市级示范创建，激发基层干部干事内生动力等重点任务。这些举措，目的就是要千方百计加强基层治理保障，把钱花在刀刃上，把资源放到一线去，确保基层有人干事、有钱办事、有能力成事。

三、需要说明的几个关键问题

《决定》稿围绕构建新型城乡基层治理体系进行了全面部署，提出了一系列重大改革举措、政策举措和工作举措，限于篇幅很多内容点到即止。这里，就几个重点问题作简要说明。

第一，小区党建怎么抓？小区是城市基层治理的基本单元。当前，城市人口高度密集，住宅小区面广量大，小区治理成为了城市治理中的一个难点，以小区党建引领小区治理迫在眉睫。从实践来看，城市离开小区党组织讲居民自治，只会使小区治理失去“主心骨”，很多事情就没有人管。以小区业委会“推选难”“成立难”为例，很多居民不愿参与小区管理，目前中心城区共有封闭小区564个，其中成立了业委会的仅有195个，只占35%。一要把党的组织建起来。坚持应建尽建，全面铺开小区党组织建设，将符合条件的社区党支部升格为党总支，采取单独建、联合建、挂靠建等形式，重新调整和设立小区党支部。对基础较为薄弱的党支部，选派党建工作指导员帮助筹建，尽快实现小区治理从“群龙无首”到“党建引领”转变。二要把运行机制建起来。要明确小区党支部为小区治理的领导核心，领导、统筹、协调、推动一切组织和资源开展小区治理。要标准化建立小区党支部基本制度以及监督业委会、物业企业履职的运行机制。三要把班子队伍建起来。优先选拔具备业主身份的党员领导干部、退休老党员、企业负责人等担任小区党支部书记，吸纳机关干部、社区工作者、报到党员、物业公司负责人担任支部成员。要推动小区党组织书记或成员通过法定程序进入业主委员会，推动符合条件的社区“两委”成员通过法定程序兼任业主委员会成员。

第二，基层权力怎么赋？我们给基层赋权既要应放尽放，更要转变思路，不能只是一味放权，这是变相压责“甩锅”，要让权力“听从前线调度”，让听得见炮声的人呼叫炮火。这方面，北京“街乡吹哨、部门报到”的经验值得借鉴，赋予了街道和乡镇“吹哨权”，街乡有需要，部门必须下来服务，而且要服务好。一要为街乡明责，使其“吹哨”有据。制定统一的乡镇（街道）、村（社区）、网格管理职责清单并实行准入制度，清单之外不得随意委托或交由基层承担，真正给基层明责减负，使基层集中精力抓党建、抓治理、抓服务。二要为街乡赋权，使其“吹哨”管用。赋予乡镇（街道）对有关部门派驻力量的指挥调度权、考核评价权，强化基层的统筹协调职责，建立基层对执法情况的考评体系，用评价结果逗硬奖惩，确保各有关部门“闻哨而动”。三要为街乡搭台，使其“吹哨”有力。按照“力量整合、功能集成、便捷高效”的原则，建立社会治理综合指挥信息化平台，完善集发现问题、解决问题、办理反馈、监督评价为一体的“闭环式”管理流程，联动指挥执法队伍、社区队伍、网格员队伍等力量，解决好基层力量分散、难以“攥指成拳”的老大难问题。

第三，邻里中心怎么建？从长远计，划更大一块土地给社区建阵地，就是把更大一部分发展红利给予了社区、分享给群众，如果未来再做这件事，不仅经济成本更高，而且实施难度更大。浙江、安徽、江西等省，很多城市都已经着手建设邻里中心，更好满足群众多样化需求。现在干这件事，“咬牙”能过去，未来想“割肉”也困难。所以，这件事要趁早，不能留遗憾。一是理念要超前。一些不如我们中心城区经济实力的地方，都在探索市场化运行方式建设邻里中心，把邻里中心建设成为生鲜超市、社区卫生站、活动中心、文体中心，有的邻里中心甚至实现上市。我们也要对标借鉴，引入市场化运营模式，探索建设一批集“党建+服务、文化+体育、医疗+康养”等于一体，规模适度的社区邻里中心。二是规划要合理。按照生活服务“一站式”理念，围绕构建15分钟生活服务圈，改变过去每个小区配套建设社区公共用房的做法，统筹使用公共建设用地，绘制一张全市社区邻里中心分布蓝图，因地制宜做好存量土地的利用，实现邻里中心一体布局、分类实施、功能兼用。对于老城区，可以采取划拨闲置机关用房、整合闲置土地、政府购买等方式，满足用地需求。三是运营要跟上。社区就是一个大家庭。要坚持“公益+效益”并重，创新运营方式手段，解决社区居民文体、教育、医疗、康养等方面的基本需求，适当缓解市内大学校、大医院、大养老院等紧张形势，建设“由大家服务小家”的幸福社区。比如，可以创新居家养老模式，开展日间享受照料服务、夜间回家居住的方式，实现邻里中心“嵌入式”养老；可以创新子女托管模式，帮助父母解决上班时间与子女放学时间冲突问题。

第四，社区队伍怎么强？社区治理，关键要有人做事。社区工作者队伍就是社会治理的骨干工作力量。建设一支职业化、专业化的社区工作者队伍，是推动基层治理效能提升的重要人力资源。一要建立规范的人员管理机制。要细化社区工作者岗位等级，根据工作专业能力、连续工作年限、受教育程度等，差异化制定岗位等级，建立阶梯式职业发展渠道。这方面，可以借鉴上海经验，他们将社区工作岗位设置为负责人、主办和工作人员三类，设置18个相应等级，不同岗位收入最高与最低差距可达2倍。二是建立科学的职业发展机制。建立社区工作者身份认定、人员管理和职业晋升通道，完善管理办法及薪酬体系，将优秀的社区工作者按程序纳入事业编制管理，让社区工作者“有面子、有奔头、有干劲”。三是建立高效的工作运行机制。制定各类问题标准化处置流程，完善“网格发现、呼叫派单、协同整治”工作机制，提高社区人员协同效率和问题处置效率。

一图读懂《决定》

一、以党的十九届四中全会精神统领城乡基层治理体系建设

重要意义

党的十九届四中全会重点研究坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化问题并作出决定，省委十一届六次全会将推进制度创新和能力建设重心聚焦于城乡基层治理，进行专题研究并作出决定。

治国安邦，重在基层；治眉兴眉，重在基础。眉山是四川最年轻的城市，既处于城镇化、工业化“双加速期”，面临城市集聚化、乡村空心化趋势下的治理新课题；也处于转型发展、创新发展、跨越发展的关键时期，面临重塑区域经济新格局、形成全域开放新态势的历史任务，基层治理意义重大、任重道远。

总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九届四中全会精神，认真落实省委十一届六次全会部署，牢固树立基层治理“核心是党的领导、重心在城乡村社、关键靠制度创新”的理念，按照“一核引领、两域善治、三治融合、四化联动、五强保障”的要求，把基层治理作为一项系统性工程，注重全局性、整体性、协同性，不断健全系统完备、简约高效的基层治理制度体系，走出一条具有时代特征、眉山特色的基层治理现代化路子。

主要目标

到2021年，全市基层党组织领导下的各类组织关系更加清晰顺畅，基层治理体系更加完善，基层公共服务、公共管理、公共安全得到有效保障，创建全国市域社会治理现代化试点合格城市工作取得重大进展；

到2035年，全市城乡基层治理制度更为完善，基本实现基层治理体系和治理能力现代化，为到本世纪中叶全面实现基层治理体系和治理能力现代化奠定坚实基础。

二、完善“一核引领”基层治理体制

- 纵向构建党的领导治理架构
- 横向构建多元协同治理格局
- 创新构建党员参与治理载体

三、健全“两域善治”基层治理机制

健全现代乡村治理机制

优化乡村治理空间布局
健全乡村服务惠民机制
建立“美丽宜居乡村”建设长效机制

健全高效城市治理机制

推动街道社区赋权扩能
健全市民服务管理机制
建立城市环境综合治理机制

四、提升“三治融合”基层治理能力

- 激发群众自治活力
- 提升法治保障能力
- 增强德治教化功能

五、创新“四化联动”基层治理方式

- 推进网格化管理
- 推进信息化指挥
- 推进扁平化执法
- 推进就近化服务

六、做实“五强保障”基层治理支撑

- 强化组织领导
- 强化投入支持
- 强化人才支撑
- 强化示范创建
- 强化激励约束